

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)



O DIREITO e sua práxis

Atena
Editora
Ano 2022

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)



O DIREITO

e sua práxis

Atena
Editora
Ano 2022

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-Não-Derivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizador: Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D598 O direito e sua práxis / Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-258-0285-5

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.855220108>

1. Direito. 2. Leis. I. Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de (Organizador). II. Título.

CDD 340

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br



DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



APRESENTAÇÃO

Em **O DIREITO E SUA PRÁXIS**, coletânea de trinta e um capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, congregamos discussões e temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica que contempla as mais vastas questões da sociedade.

Temos, no presente volume, dois grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações. Neles estão debates que circundam estudos em direito constitucional e direitos humanos; e estudos em direito civil e direito processual civil.

Estudos em direito constitucional e direitos humanos traz análises sobre constituição, democracia, presidencialismo de coalizão, perdão político, direitos e deveres individuais e coletivos, ativismo judicial, judicialização da saúde, liberdade de expressão, direitos da mulher, turismo reprodutivo, movimentos separatistas, direitos da criança, educação e acesso à justiça.

Em estudos em direito civil e processual civil são verificadas contribuições que versam sobre função social do contrato, responsabilidade civil, alimentos avoengos, adoção, alienação parental, multipropriedade, usucapião e arrematação judicial, arrendamento rural, demandas repetitivas e padrões decisórios.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E A SUPREMOCRACIA DO STF: UMA CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Arlisson Silva Cunha

Cibellio Max Lopes de Araújo

Delmilzete Maria da Silva


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201081>

CAPÍTULO 2..... 13

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: O USO OBRIGATÓRIO DO REFERENDO E PLEBISCITO EM CASOS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Jhonatan Fernando Ferreira


Vinicius Pacheco Fluminhan

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201082>

CAPÍTULO 3..... 31

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO: JURIDICIDADE DA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS NO TRIÊNIO 2017-2019

Ewerson Willi de Lima Pack

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201083>

CAPÍTULO 4..... 55

UMA LEITURA DECOLONIAL DO PERDÃO POLÍTICO

Daniel de Albuquerque Maranhão Ribeiro


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201084>

CAPÍTULO 5..... 69

CONFLITO ENTRE DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS DIANTE DO APLICATIVO DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS *WHATSAPP*

Edinei Alex Marcondes

Marilu Pohlenz

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201085>


CAPÍTULO 6..... 79

ATIVISMO JUDICIAL E SEU PAPEL QUANTO A CRIAÇÃO E A REINVENÇÃO DO DIREITO

Emille Francelino da Silva

Lucas Rodrigues Rego

Martonio Ribeiro Silva


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201086>

CAPÍTULO 7..... 92

JUDICIALIZAÇÃO NA SAÚDE: EFETIVIDADE PRESTACIONAL DOS SERVIÇOS DE

SAÚDE

Caroline Berguetti Costa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201087>

CAPÍTULO 8..... 104

BREVE ANÁLISE HISTÓRICA SOBRE A RESPONSABILIDADE PENAL DOS MÉDICOS E OS POSSÍVEIS CRIMES EM PROCEDIMENTOS EXPERIMENTAIS SEM AUTORIZAÇÃO EM SERES HUMANOS

Israel Queiroz Carvalho de Araújo

Ivelise Fonseca de Matteu


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201088>

CAPÍTULO 9..... 109

A INFLUÊNCIA DA ESCOLA DA LIVRE CRIAÇÃO DO DIREITO E DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL NAS DECISÕES JUDICIAIS BRASILEIRAS

Gabriel de Souza Melhor Pereira


Ícaro de Souza Duarte

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.8552201089>

CAPÍTULO 10..... 124

DIREITO A LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA VISÃO DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: ANÁLISES CASUÍSTICAS


Daniilo Lopes de Mesquita

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010810>

CAPÍTULO 11..... 138

DO SILÊNCIO DAS MULHERES NA HISTÓRIA A CONQUISTA DE VOZ DA MULHER BRASILEIRA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Isabela Fernanda dos Santos Andrade Amaral


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010811>

CAPÍTULO 12..... 154

DOCÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR E DIREITOS HUMANOS: UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER

Louize Helena Meyer França

Rosimeire Martins Régis dos Santos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010812>

CAPÍTULO 13..... 167


TURISMO REPRODUTIVO: O VÁCUO NORMATIVO INTERNACIONAL SOBRE OS CUIDADOS REPRODUTIVOS TRANSFRONTEIRIÇOS E A VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DE MULHERES

Semille Hussein Kassab Nogueira Souza

Luciane da Costa Moás

Érica de Aquino Paes

Ely Caetano Xavier Junior


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010813>

CAPÍTULO 14..... 181

MOVIMENTOS SEPARATISTAS E A CONSTITUIÇÃO: "UMA ANÁLISE DO MOVIMENTO NO BRASIL, SOB O OLHAR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL"

Genisson Moacir Santos Bezerra Junior

George Andrade do Nascimento Jr

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010814>


CAPÍTULO 15..... 198

O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ COMO INSTRUMENTO DE CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA NO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA-PA

Fabiola de Sousa Freitas

Josilene Felismina de Souza e Silva Campos

Demilzete Maria da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010815>

CAPÍTULO 16..... 207

PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS: DESAFIOS E TRAJETÓRIAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA

Elizabeth Rodrigues de Souza

Robson Alves Holanda


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010816>

CAPÍTULO 17..... 221

O SISTEMA DE JUSTIÇA MULTIPORTAS NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA E NA EFETIVIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha

Adriana Lima Moraes

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010817>


CAPÍTULO 18..... 239

O ACESSO À JUSTIÇA DO HIPOSSUFICIENTE - ASSISTÊNCIA JURÍDICA DIREITO FUNDAMENTAL

Carla Eduarda Pereira Lacerda

Daiana de Paula Silva

Demizete Maria da Silva







 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010818>

CAPÍTULO 19..... 252


FUNÇÃO SOCIAL DO CONTRATO E SEUS REFLEXOS

Tatiane Guedes Cavallo Baptista

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010819>

CAPÍTULO 20.....	263
RESPONSABILIDADE CIVIL: OS LIMITES DO ENTRETENIMENTO	
Fernanda Frutuoso	
Hillary Vitoria Brasil Gomes	
Maria Fernanda Andrade Queiroz	
Robson Parente Ribeiro	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010820	
CAPÍTULO 21.....	274
A RESPONSABILIDADE CIVIL DO MÉDICO NA VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA	
Jaine Rêgo da Silva	
Luana Marques de Oliveira	
Kelys Barbosa da Silveira	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010821	
CAPÍTULO 22.....	286
RESPONSABILIDADE CIVIL: DO ADVOGADO NO DIA A DIA DA ADVOCACIA	
Julianny Souza Abadia	
Milena Alves Pimenta Machado	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010822	
CAPÍTULO 23.....	298
EXECUÇÃO DE ALIMENTOS AVOENGOS: PRISÃO E PENHORA	
Caroline Cristina Vissotho Oliveira	
Clara Carolina Roma Santoro	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010823	
CAPÍTULO 24.....	306
POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO POR CASAIS HOMOAFETIVOS: CONSAGRAÇÃO DO AMOR COMO LEI SOCIAL À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA	
Paulo Renato Gustavo de Souza	
Wilson Fernandes Maia	
Martônio Ribeiro Silva	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010824	
CAPÍTULO 25.....	317
O PROCESSO DE SEPARAÇÃO E SEUS REFLEXOS NA ALIENAÇÃO PARENTAL	
Letícia Costa de Oliveira	
Letícia Staroski Machado	
Neyton Izonel Svarcz	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010825	
CAPÍTULO 26.....	334
IMPOSSIBILIDADE DE PRISÃO CIVIL DO DEVEDOR DE ALIMENTOS INDENIZATÓRIOS À LUZ DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	
Sóstenis Teixeira de Oliveira	

Cleonizar Gomes Oliveira
Milena Alves Pimenta Machado


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010826>

CAPÍTULO 27..... 346

CONSIDERAÇÕES SOBRE O DIREITO DE MULTIPROPRIEDADE

Chiara Roseira Leonardi

Janaina Bueno Santos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010827>


CAPÍTULO 28..... 355

EM CASO DE EXISTÊNCIA CONCOMITANTE DE USUCAPIÃO E ARREMATACÃO JUDICIAL SOBRE UM MESMO BEM IMÓVEL QUAL DEVE PREVALECER? UMA ANÁLISE ACERCA DE TAIS FORMAS DE AQUISIÇÃO DE PROPRIEDADE IMÓVEL

Emmily Valadares Cabral

Wendylla Ludmila de Sousa Coutinho Ferreira

Kelys Barbosa da Silveira


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010828>

CAPÍTULO 29..... 370

EMBARGOS DE TERCEIRO E O PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE: GARANTIAS PARA O CUMPRIMENTO DO CONTRATO DE ARRENDAMENTO RURAL

Domingos Benedetti Rodrigues

Luiz Henrique Somavilla

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010829>

CAPÍTULO 30..... 396

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS - IRDR

Isabele Maria Freire de Oliveira

Izaura Maria Rodrigues de Sousa Vale


 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010830>

CAPÍTULO 31..... 415

PADRÕES DECISÓRIOS E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Amilcar Cordeiro Teixeira Filho

William Soares Pugliese

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.85522010831>

SOBRE O ORGANIZADOR..... 437

ÍNDICE REMISSIVO..... 438

PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E ORÇAMENTO PÚBLICO: JURIDICIDADE DA EXECUÇÃO DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS NO TRIÊNIO 2017-2019

Data de aceite: 04/07/2022

Ewerson Willi de Lima Pack

RESUMO: O escopo do presente trabalho é verificar se o Executivo federal utilizou as emendas parlamentares impositivas individuais, previstas no art. 166 da Constituição, como meio juridicamente indevido para angariar apoio político junto ao Congresso Nacional no triênio 2017-2019. A partir (i) do marco dogmático constitucional da Separação dos Poderes, (ii) das lições da ciência política sobre poder de agenda e processo decisório orçamentário do presidencialismo brasileiro e (iii) de um desenvolvimento metodológico de natureza quantitativa baseado nos dados numéricos das emendas individuais impositivas presentes no “Painel Emendas” do portal “SIGA Brasil Painéis”, traçaram-se duas hipóteses, paralelas e inter-relacionadas, que foram confirmadas. Primeiro, constatou-se que a imposição das emendas parlamentares veio a mitigar, ainda que limitadamente, o poder de agenda do Executivo. Todavia, no poder de agenda presidencial em matéria orçamentária, a resultante das alterações equivaleu a uma perda de ordem micropolítica, em decorrência do pequeno peso que as emendas impositivas significam em todo o ciclo orçamentário, não afetando, assim, o mecanismo geral de formação de coalizões. Segundo, considerou-se, como critério, que o uso antijurídico das emendas parlamentares impositivas seria observado se sua execução

infringisse o comando programático de equidade previsto pela Constituição ou contrariasse normas legais e específicas sobre execução equitativa. Concluiu-se que as emendas parlamentares impositivas não são utilizadas como claro modo de cooptação política e antijurídica do Congresso, pois sua execução não se mostra simultaneamente dispersa e assimétrica: observando-se as emendas empenhadas e pagas, não foi possível vislumbrar favorecimento manifesto a grupos políticos numericamente relevantes para uma coalizão.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo de coalizão; orçamento impositivo; emendas parlamentares individuais; execução equitativa.

PRESIDENTIALISM OF COALITION AND PUBLIC BUDGET: JURIDICITY OF THE EXECUTION OF INDIVIDUAL “IMPOSING PARLIAMENTARY AMENDMENTS” IN THE 2017-2019 TRIENNIUM

ABSTRACT: The scope of this article is to verify if the Federal Executive has used the individual “imposing parliamentary amendments”, provided in art. 166 of the Constitution, as a legally undue means to obtain political support from the National Congress in the 2017-2019 triennium. Based on (i) the constitutional dogmatic framework of the Separation of Powers, (ii) the lessons of political science on the agenda power and budgetary decision-making process of Brazilian presidentialism and (iii) a quantitative methodological development based on the numerical data of the “imposing parliamentary amendments” present in the “Painel Emendas” of the “SIGA Brasil Painéis” portal, two hypotheses

were outlined, parallel and interrelated, which were confirmed. First, it was found that the imposition of parliamentary amendments came to mitigate, albeit to a limited extent, the Executive's agenda power. However, in the power of the presidential agenda in budgetary matters, the result of the alterations was equivalent to a loss of micropolitical order, due to the small weight that the "imposing amendments" mean in the entire budgetary cycle, thus not affecting the general mechanism of formation of coalitions. Second, it was considered, as a criterion, that the anti-legal use of parliamentary "imposing amendments" would be observed if their execution violated the programmatic equity command provided for in the Constitution or contradicted legal and specific rules on equitable execution. It was concluded that the "imposing parliamentary amendments" are not used as a clear way of congressional political and anti-judicial co-optation, since their execution is not simultaneously dispersed and asymmetrical: observing the committed and paid amendments, it was not possible to envision manifest favoritism to groups politically relevant to a coalition.

KEYWORDS: Coalition presidentialism; imposing budget; individual parliamentary amendments; equitable execution.

1 | INTRODUÇÃO

Persiste, nas notícias veiculadas, em grande parte, por grupos midiáticos de comunicação (PASSARINHO; SHALDERS, 2017; PEREIRA, 2017; EMENDAS, 2020), e em muitas análises acadêmicas e doutrinárias (PEREIRA, 2000; MARTINS, 2016; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017), a visão de que o Presidente da República buscaria angariar apoio dos parlamentares por meio do uso político das chamadas emendas parlamentares – acréscimos de verbas públicas que os congressistas fazem na proposta orçamentária, enviada inicialmente pelo Executivo ao Legislativo a cada ano, para serem aplicadas nos redutos eleitorais dos membros do Congresso Nacional.

Segundo esse pensamento, isso configuraria mais uma das práticas da "velha política" existente em Brasília: em vez de disponibilizar as emendas para o cumprimento de políticas públicas ou por motivos técnicos de necessidade e adequação financeiras, o Executivo usaria referido expediente institucional como modo de compra do apoio de parte dos parlamentares, sobretudo dos mais alinhados à agenda do governo, ferindo, por conseguinte, a separação e harmonia dos Poderes. Nesse contexto, nos anos de 2015 e 2019, foram promulgadas as Emendas Constitucionais n.º 86 e n.º 100, respectivamente, as quais determinaram que parcela das emendas parlamentares individuais e de bancada seja de execução obrigatória por parte do Executivo.

Diante desse cenário, e partindo-se do marco dogmático constitucional da Separação dos Poderes e das lições da ciência política sobre poder de agenda e processo decisório orçamentário do presidencialismo brasileiro, o objetivo do presente trabalho é verificar se o Executivo federal utilizou as emendas parlamentares impositivas individuais, previstas no art. 166 da Constituição, como meio juridicamente indevido para angariar

apoio político junto ao Congresso Nacional no triênio 2017-2019.¹ A análise se focará nas emendas individuais em razão do limitado espaço disponível para este artigo e do fato de que os dados envolvendo as emendas de bancada ainda são reduzidos, pelo pouco tempo passado desde sua vigência.

Para tanto, partir-se-á de duas hipóteses, paralelas e inter-relacionadas. Na primeira seção, será apresentada a estruturação do poder de agenda em matéria orçamentária no Brasil e, então, verificado se as emendas parlamentares impositivas acabaram mitigando este mesmo poder de agenda, a partir de um desenvolvimento metodológico de natureza qualitativa. Na seção seguinte, o escopo será constatar, a partir de dados numéricos de execução orçamentária e financeira, se as emendas impositivas parlamentares estão sendo utilizadas indevidamente, de forma manifestamente antijurídica e/ou política, ou se estão a ser manejadas de acordo os requisitos constitucionais. Ressalte-se que os requisitos de avaliação terão de ser indicados previamente, a fim de que a medição, substancialmente quantitativa, seja respaldada em critérios suficientemente definidos.

2 | PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, PODER DE AGENDA E ORÇAMENTO: OS IMPACTOS INSTITUCIONAIS DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS

A compreensão das dinâmicas governantes do processo orçamentário brasileiro não é tarefa simples. As normas sobre matéria orçamentária encontram-se dispostas principalmente nos âmbitos constitucional e legal. Ocorre que a simples leitura dos dispositivos normativos, por mais analítica e cuidadosa que seja, talvez permita que se apreenda apenas uma parte do contexto institucional que envolve o sistema orçamentário presente no país.

Há diferentes teorizações que buscam explicar a maneira pela qual funcionaria o sistema governamental brasileiro desde a promulgação da Constituição da República em 1988, tendo em vista sobretudo como os governos buscariam conjugar a obediência às normas vigentes, a gestão com capacidade decisória e a estabilidade institucional.^{2,3}

1 A escolha do triênio 2017-2019 como objeto da pesquisa empírica explica-se pelos limites espaço-temporais do estudo que ora se projeta. Com efeito, as emendas parlamentares impositivas já haviam sido previstas pela EC n.º 86, de modo que, em tese, o exercício de 2016 poderia ser, também, objeto de avaliação. Todavia, em referido ano houvera o impedimento da Presidente Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer. Em razão dessa circunstância, que impede uma análise uniforme de dois Chefes de Poder diferentes em um mesmo ano, limitou-se o triênio 2017-2019 para estudo. Observa-se que o ano de 2019 teve a respectiva Lei Orçamentária aprovada ainda sob o governo Temer, isto é, em 2018. Deixou-se de analisar o ano de 2020, visto que, em razão da pandemia de Covid-19, o país precisou editar o “Orçamento de Guerra”, cujas relações com o tema desse artigo poderiam exigir uma pesquisa própria e apartada, em razão das especificidades e complexidades existentes.

2 Conforme outros estudos de natureza descritiva já apresentaram, há três principais eixos teóricos que explanam as relações existentes no Presidencialismo brasileiro. (BITTENCOURT, 2012, p. 13 et seq.). De forma sintética, uma primeira abordagem enxerga o Executivo como a instância que possuiria um poder de agenda preponderante que efetivamente subordinaria o Legislativo às políticas do Presidente da República. Tal capacidade decisória sobressalente seria decorrente das regras institucionais que permitiriam ao Executivo a capacidade para passar determinadas propostas e bloquear outras que lhe contrariassem. (MONTERO, 2009; PALERMO, 2000)

3 Uma outra abordagem, a seu turno, considera que existiria uma preponderância decisória do Executivo diretamente decorrente da “transação de interesses” existentes entre os Poderes. O apoio do Legislativo ao Presidente da República

Segundo as teorizações de Figueiredo e Limongi – adotadas no presente trabalho – não haveria elementos certos e conclusivos aptos a demonstrar que o apoio do Legislativo à agenda presidencial seria decorrente meramente da transação de interesses e da liberação de verbas orçamentárias: concluir-se que haveria uma constante barganha entre os Poderes exigiria partir-se do pressuposto de que parlamentares e Presidente possuiriam agendas próprias e necessariamente divergentes implementadas a custas de outra, considerando suas origens eleitorais distintas. Em sentido distinto a isso, Figueiredo e Limongi defendem que os principais programas propostos e executados por ambos os Poderes são idênticos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 151) Ao contrário do que Tsebellis afirma,⁴ o que nenhuma das correntes teóricas do Presidencialismo de Coalizão refuta é a capacidade, desenhada constitucionalmente, de o chefe do Executivo poder formular políticas de diversas áreas. Na vertente de Figueiredo e Limongi, essa capacidade é apontada como verdadeiro domínio da agenda, ou seja, a forte predominância, na pauta legislativa, das matérias e decisões de iniciativa e interesse do Executivo. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 103)⁵

Sob o ponto de vista do processo decisório, o chefe do Executivo Federal – e isso desde o primeiro mandato democraticamente eleito sob a égide da atual Constituição – detém considerável poder não por usurpar o espaço do Poder Legislativo, mas porque a Constituição assim estabeleceu (LIMONGI, 2006, p. 25): o Presidente possui a prerrogativa exclusiva de propor legislação em muitas áreas, incluindo o orçamento.

Desse modo, o processo decisório presente na Lei Fundamental favorece o Executivo, o qual, contando com esse arranjo institucional, escolhido pelo constituinte originário, é capaz de estruturar e preservar sua base de apoio legislativa. Disso decorre que o Executivo governa suportado por uma delegação da maioria. (LIMONGI, 2006, p. 27-28) Em outras palavras, o Executivo controla a produção legislativa em setores fundamentais, tal qual o orçamento, e esse controle resulta da interação entre o poder de agenda⁶ e o apoio da maioria parlamentar reunida por coalização partidária, a qual obedece ao princípio partidário definido em Regimentos das Casas legislativas (i.e. centralização do controle do partido e definição das pautas por meio dos líderes partidários).⁷ (LIMONGI; FIGUEIREDO,

teria origem numa série de concessões dadas por este para o maior número possível de parlamentares, considerando que o “índice do voto” nas eleições seria extremamente pessoalista (e pouco ideológico-partidário), o que faria o ocupante de cargo legislativo buscar bens de interesse político individual. (LEMOS; RICCI, 2011; AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011)

4 Tsebellis entende que existe uma diferença elementar e inafastável entre os sistemas Parlamentarista e Presidencialista. No primeiro, o governo controlaria a agenda e o Legislativo aceitaria, ou não, as propostas. No segundo, as propostas seriam formuladas pelo Legislativo, e sancionadas, ou vetadas, pelo Executivo. (TSEBELIS, 1997)

5 Com isso, os projetos de lei e as emendas introduzidos pelos congressistas individuais ou pelas minorias não costumam alcançar o plenário das Casas, e o máximo que podem fazer, em geral, é votar “sim” ou “não” para uma agenda pré-determinada.

6 Esse “poder de agenda” é entendido como a capacidade de determinar quais propostas serão objeto de apreciação do Congresso e quando o serão: quanto maior o poder de agenda, maior é a possibilidade de o Executivo influir nos trabalhos legislativos e, por conseguinte, diminuir os efeitos decorrentes da separação dos poderes ao induzir congressistas à cooperação. (LIMONGI, FIGUEIREDO, 1998, p. 86)

7 Sem embargo dos discursos que procuram asseverar (i) as incapacidades dos partidos em direcionar as preferências do eleitorado e (ii) os desejos individualistas parlamentares fomentados pelo desenho eleitoral brasileiro, o que predomi-

1998, p. 85)

Significa dizer que, na análise do jogo institucional, o Presidente se move em primeiro lugar. É capaz de, não apenas sob o viés pragmático, mas também constitucional, apresentar suas propostas antecipando a reação dos demais.⁸ (LIMONGI, 2006, p. 34) Pode optar pela melhor proposta para si dentre aquelas do conjunto que a maioria parlamentar aceitará. Esse ganho é resultado direto do poder de agenda combinado com a antecipação das reações.⁹

Por fim, Figueiredo e Limongi compreendem também que o Presidencialismo de Coalizão se amoldaria numa perspectiva transversal, em que os mesmos agrupamentos políticos acabam ocupando posições tanto no Executivo quanto no Legislativo, de modo que a agenda do Executivo resulta de barganhas concretizadas **previamente** por esses mesmos grupos no interior do Executivo – os quais a propõem, posteriormente, nos parlamentos.¹⁰ (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 152)

Essa leitura sobre o ambiente institucional do sistema de governo, quando aplicada ao processo orçamentário, conclui que não é possível estabelecer uma relação diretamente causal entre as emendas orçamentárias dos parlamentares e apoio no Congresso – como se fossem uma simples moeda de troca entre os Poderes –, sobretudo se considerado que referidas emendas consistem numa pequena parcela do jogo orçamentário, mesmo que vertentes da literatura e da mídia vislumbrem-na como ponto principal das relações institucionais envolvendo o orçamento. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p. 741-742)

Analisando-se as normas orçamentárias relacionadas ao objeto desse trabalho, observa-se que a Constituição da República, em seu art. 84, inciso III, c/c seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, dispõe que a iniciativa em matéria orçamentária é privativa do Poder Executivo, o qual deve, por sua vez, encaminhar o projeto da lei orçamentária para deliberação do Legislativo, no comando do art. 166, § 6º. Após aprovação da lei, caberá também ao Executivo a execução orçamentária.

Esse desenho acarreta, em tese, a diminuta capacidade de parlamentares

na no território congressual nacional examinado é a atribuição e a delegação dada aos líderes partidários pelo desenho institucional – criado pelos Regimentos parlamentares – para que estes se posicionem em representação direta de seus partidos, focalizando em seu bojo o processo decisório, ao possibilitar aos nomes que enfeixam tão fortes poderes a representação de toda uma bancada. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 91)

8 Nesse sentido, tem-se o sentido atribuível ao chamado “governo de coalizão” no Brasil, numa construção politicamente determinada a partir da própria Constituição, a qual faculta ao Chefe do Executivo uma posição antecipadamente estratégica de negociação para aprovação de grande parte de sua agenda.

9 Em outras palavras, boa parte do tempo da agenda e de suas ações respectivas são definidos e calculados pelo próprio Presidente. Existindo, todavia, propostas contraditórias, nessa linha de pensamento, não haveria ganhos potenciais em uma possível barganha ou negociação, visto que o Presidente frustraria as pretensões da maioria e o *status quo* legislativo/político se sobressairia: “somente nesse caso, a agenda do presidente se torna uma não-agenda”. (LIMONGI, 2006, p. 35)

10 Nesse sentido, o Presidente atribuiria, a determinado(s) núcleo(s) político(s), (i) bônus imediatos (i.e. ganhos diretamente resultantes dos cargos), (ii) ônus (i.e. responsabilidades políticas e dever de defender a agenda nas Casas legislativas) e (iii) bônus indiretos (decorrentes da formulação e da execução das políticas nas áreas ocupadas por membros da coalizão). Os agentes das barganhas consistem nos diferentes representantes de cada partido nos principais Ministérios (i.e. aqueles que originam maiores despesas, como saúde e educação), os quais negociam no interior do Governo a fim de conseguir maior prioridade nas suas políticas, sobretudo perante os ministros que controlam as pastas de finanças (orçamento, planejamento, gestão, fazenda e economia). (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 153)

individuais influenciarem a lei orçamentária a ser aprovada, na medida em que, conforme indicado antes, o processo decisório no Brasil segue a lógica do princípio partidário, no qual os congressistas são substancialmente disciplinados, necessitando atuar e votar de acordo com seu lugar na coalizão (base ou oposição). E, no caso da base, cooperar com o detentor da agenda (Executivo) – o qual é capaz de, por causa das normas do processo orçamentário, prever com alguma precisão as aspirações e os movimentos dos parlamentares – significa compartilhar com ele o rol de políticas a serem decididas. Por conseguinte, em face do desenho institucional, tendo o Executivo o poder de (i) começar o ciclo orçamentário, de (ii) controlar maior parte de sua execução e de (iii) punir congressistas infieis (potencialmente minoritários, em razão do papel central das lideranças) – retirando-lhes benefícios políticos (e. g. apoio, influência e cargos) –, fica visível que, para a coalizão, o caminho mais frutífero é cooperar com a agenda presidencial.

Ocorre que a utilização dos mecanismos das coalizões, sobretudo quando se fala da previsão e execução de emendas parlamentares, acabou despertando, no Congresso, maiores discussões acerca da natureza do orçamento público brasileiro e das relações institucionais entre os Poderes. Esse contexto culminou na promulgação das Emendas Constitucionais n.º 86/2015 e n.º 100/2019, respectivamente conhecidas como emendas parlamentares “individuais” e “de bancada”. Ambas preveem que parcela da execução das rubricas acrescentadas pelos parlamentares à proposta orçamentária inicial do Executivo seja obrigatoriamente executada. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 340)

O advento de referidas modificações constitucionais introduziu novas normas reguladoras do processo orçamentário brasileiro. Então, questiona-se: essas alterações significaram, de algum modo ou grau, mudanças no poder de agenda em orçamento e nas relações institucionais existentes, a partir das definições e critérios apresentados até aqui? Para responder a essa pergunta, é necessário verificar, em linhas gerais, os dispositivos introduzidos pelas ECs que tratam dos parâmetros e limites a serem observados pelo Executivo na matéria, e antes inexistentes.

Em âmbito constitucional, o escopo da EC n.º 86/2015 e da EC n.º 100/2019 foi o de modificar o sistema de execução orçamentária, a fim de tornar obrigatória, impositiva (e, portanto, não meramente autorizativa), a realização de emendas individuais estabelecidas pelos parlamentares. (DINIZ, 2016, p. 32) Vincula o Executivo na matéria, primeiramente, o limite percentual estabelecido no § 9º (1,2%) e no § 11 do art. 166 da Constituição. O primeiro dispositivo objetivou impedir um descontrole no aumento das programações aprovadas por emendas individuais inseridas no rol de execução obrigatória. Mas, ao mesmo tempo, essa regra implicou renúncia de prerrogativa política, uma vez que inibiu que parlamentares propusessem alterações estruturantes de grande repercussão financeira na ordem orçamentária. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 364) O segundo dispositivo impõe a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das programações das emendas individuais, “em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da

receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165”. A citada alteração teve o objetivo de proporcionar juridicamente uma maior eficácia a uma parcela do orçamento público do país, tornando-o proporcionalmente mais rígido. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 377)

Já a Emenda Constitucional n.º 100/2019 acrescentou ao ciclo orçamentário as chamadas emendas parlamentares de bancada (em até 1% da RCL realizada do ano anterior, distintas, portanto, das emendas individuais previstas pela alteração da EC n.º 86/2015). Observa-se que esta EC n.º 100/2019 também incluiu o § 13 do art. 166 da CF, que prevê que as emendas parlamentares impositivas não serão de execução obrigatória quando presentes “impedimentos de ordem técnica”. Entretanto, o Congresso deixou de balizar suficientemente a matéria, vez que não definiu os pressupostos e fundamentos de referidos impedimentos, permitindo, destarte, que o Executivo deixe de cumprir a execução obrigatória por razões que ele mesmo entenda como impeditivas – fator que aumenta, nesse ponto, seu campo de discricionariedade.¹¹ (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 366) Outrossim, o § 18 do art. 166, introduzido pela EC n.º 100, dispõe que, no caso de “contingenciamento”,¹² o percentual definido para as emendas parlamentares poderá sofrer uma redução em até a mesma proporção dos limites incidentes sobre o conjunto das despesas discricionárias. Da análise da norma, tanto se verifica que a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares impositivas não deve ser mantida sob qualquer condição, quanto se observa que o Congresso também não definiu critérios para tais “contingenciamentos”¹³ (com exceção da proporcionalidade), determinando ao Executivo a atribuição para decidir sobre eventuais bloqueios sem precisar levar esta questão à apreciação do Legislativo. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 367-368)

Além disso, destaca-se que a EC n.º 100/2019 estipulou que os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias das emendas parlamentares impositivas poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% para as programações das emendas de iniciativa de

11 Segundo os autores, “os impedimentos de ordem técnica permitem afastar a obrigatoriedade de execução das emendas individuais em situações como: falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto; falta de apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho; bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos, entre outras”. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 366) Uma efetiva e minuciosa regulamentação desses impeditivos pode ter tanta importância para a efetividade do orçamento impositivo quanto as disposições legais e constitucionais, na medida em que imporia barreiras claras e limites previamente definidos à execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares impositivas. (PEDERIVA; PEDERIVA, 2015)

12 Visto que tal expressão não se encontra em qualquer dispositivo legal anterior, presume-se que tal “contingenciamento” se trata de reestimativa da receita e da despesa que resulte no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

13 Registre-se que não definiu porque essa expressão, de fato, nunca existiu na legislação. A primeira vez que ela aparece é na própria Emenda Constitucional. É verdade que a Lei de Responsabilidade Fiscal tem critérios bem definidos no seu art. 9o. para a “limitação da movimentação e empenho”, mas a palavra “contingenciamento” nunca constou de nenhum documento legal ou regulamentar.

bancada.¹⁴

Analisando-se as alterações trazidas pela obrigatoriedade de execução de parcela das emendas parlamentares, pode-se afirmar que referidas modificações impactaram uma fração do quadro institucional brasileiro, na medida em que garantiram uma maior prerrogativa ao Congresso no ciclo orçamentário, importante elemento da agenda de qualquer governo: por meio dos dispositivos que obrigam o Executivo a executar parcela das emendas oriundas do Legislativo, a ampla discricionariedade do Executivo na execução de rubricas parlamentares foi atenuada, ainda que essa atenuação tenha sido em grau bastante limitado.

Acerca desta limitação, Greggianin e Silva (GREGGIANIN; SILVA, 2015, p. 32-34) argumentam que as alterações constitucionais desencadeadas pelo Congresso revelam que este possui uma visão míope em relação à sua própria participação no ciclo orçamentário, uma vez que tornar obrigatória a execução de parte das emendas parlamentares seria focar em micropolíticas (“micro” tanto no aspecto quantitativo quanto no qualitativo, referente aos âmbitos locais da Federação), abstendo-se de adentrar com ênfase na discussão de macropolíticas e na definição de políticas públicas estruturantes – como se sua função no orçamento fosse majoritariamente procedimental (i.e. mera aprovação do orçamento proposto pelo Executivo).¹⁵

Soma-se a isso o fato de que nem mesmo as emendas parlamentares impositivas tornaram-se um ato integralmente vinculado para o Presidente, na medida em que também **permaneceu como discricionário o tempo de empenho e pagamento dessas verbas orçamentárias**, desde que respeitado o período do exercício financeiro respectivo: o Executivo continua, pois, se movendo em primeiro lugar no quadro orçamentário de execução das emendas parlamentares. Essa observação é determinante na avaliação do poder de agenda do Executivo em matéria orçamentária, vez que, conforme visto acima, este poder é definido como quais propostas serão apreciadas e quando o serão.

Em que pesem essas considerações – que corroboram o entendimento de que as Emendas Constitucionais não alteraram a estrutura do processo orçamentário (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 341) – as alterações ora discutidas de fato diminuiriam a possibilidade de influência do Executivo no tocante às emendas parlamentares, na medida em que ele não pode obstar que as emendas impositivas sejam deliberadas e encaminhadas às execuções orçamentária e financeira – ressalvadas, nesse último caso, as hipóteses (i) de impeditivos técnicos/“contingenciamentos” (as quais se situam na guarida normativa do Presidente) e (ii) de não atendimento, pelo parlamentar beneficiário, das exigências legais

14 Todavia, referido limite de uso dos restos a pagar pode comprometer a própria meta de execução financeira de 1,2% da RCL e a eficácia das normas do orçamento impositivo. (GREGGIANIN; SILVA 2015, p. 20-22)

15 Além disso, os autores comentam que os deveres de executar a LOA e de justificar impedimentos poderiam ser inferidos do próprio sistema jurídico vigente; porém, quando o Congresso especifica que a obrigatoriedade deve incidir sobre parcela das emendas parlamentares, acaba na verdade restringindo o orçamento impositivo, como se o que não estivesse claramente definido como obrigatório na Constituição fosse apenas autorizativo, permitindo ao Executivo possuir maior liberdade sobre o orçamento não destinado às emendas.

para se receber uma transferência dessa espécie, como regularidade fiscal, adequação de projetos, etc.¹⁶

Dessa forma, a imposição de um percentual das emendas parlamentares veio a mitigar, ainda que limitadamente, o poder de agenda do Executivo, o qual necessita, por comando constitucional, executar rubricas de parlamentares que não fazem parte do grupo político que compõe sua coalizão transversal e/ou de parlamentares infíeis, conforme explicado anteriormente.¹⁷ Em suma, a Presidência **precisa** apreciar e executar parte das emendas: isso não está mais em seu rol de ampla discricionariedade. Na medição do poder de agenda, conforme adiantado acima, a capacidade de definir o que será apreciado, e quando o será, é elemento determinante. Assim, o Congresso ao menos transpareceu que determinado percentual de suas emendas orçamentárias terá de ser apreciado no processo decisório.

No poder de agenda presidencial, a resultante das alterações equivale a, então, uma perda de ordem micropolítica, em decorrência do pequeno peso que as emendas impositivas significam em todo o ciclo orçamentário, cujo papel preponderante permanece no Executivo, visto que este inicia e propõe a grande maior parte do orçamento e o executa.

Todavia, seguindo-se o desenvolvimento proposto por Figueredo e Limongi, essa relativa perda de poder de agenda orçamentária não afetou o mecanismo geral de formação de coalizões. Conforme visto nas páginas anteriores, a leitura do ambiente institucional brasileiro não enxerga uma relação causal entre emendas parlamentares e apoio no Congresso. E, se a conclusão de que as alterações constitucionais não significaram modificações estruturantes for a premissa lógica desse raciocínio, então não há razão pela qual se concluir ter havido transformação na estabilidade do governo ou modificação do *modus operandi* das relações entre Executivo e Legislativo, considerando-se ainda os mecanismos de cooperação que o Presidente possui em relação ao Congresso (delineados *supra*).

Essa conclusão, porém, é de natureza lógico-formal, desenvolvida com base no

16 Em síntese, essas condições de transferência consistem nos impeditivos técnicos, nos “contingenciamentos” e na exigência imposta aos parlamentares de identificar (i) a entidade beneficiária que receberá os recursos, (ii) as metas que essa entidade deverá cumprir e (iii) a compatibilidade do objeto da emenda com o valor da verba fixada. Atualmente, regulamentam referidas exigências as regras de transferência de recursos pela União, que são encabeçadas pelo Decreto n.º 6.170/2007. Ademais, toda LDO estabelece restrições e condições diversas vigentes no exercício a que se refere (em função do art. 4º, inc. I, alínea “f”, da Lei de Responsabilidade Fiscal). Registre-se, por fim, que o sistema orçamentário e financeiro brasileiro também possui exigências específicas para transferência em setores especiais, como o SUS. (PONTUAL, s.d.)

17 Todavia, referida situação precisa ser compreendida conjuntamente à circunstância de que a Constituição, ao dispor diversas limitações para a propositura de emendas parlamentares, continua impondo que as intenções do Congresso se coadunem com as ações oriundas do Executivo no que se refere ao orçamento, pois devem se fundamentar no Plano Plurianual e na LDO, bem como observar o equilíbrio fiscal, não podendo criar despesas. Sopesados os cenários existentes antes e depois das alterações, percebe-se que a agenda orçamentária permanece sob os auspícios da Presidência e de sua coalizão, ainda que estes tenham perdido uma pequena parcela do controle. Considerado o aspecto legal das previsões orçamentárias, almeja-se que o que é previsto seja cumprido até o término de determinado exercício financeiro. Nessa medida, a própria Constituição, em seu art. 166, § 3º, inciso I, determina que as emendas individuais de iniciativa dos parlamentares do Congresso Nacional só poderão ser aprovadas se conformes ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 352)

pensamento de Figueredo e Limongi. O próximo passo é examinar a segunda hipótese, relacionada com a primeira hipótese dessa seção, de que não haveria o claro uso político indevido/antijurídico das emendas parlamentares. Com efeito, se for possível verificar que o Presidente buscou manejar a execução de referidas verbas a partir de práticas juridicamente indevidas, de modo a, possivelmente, manter sua esfera de influência, então as teses de Figueiredo e Limongi podem ser parcialmente contestadas, pois as emendas parlamentares representariam um real impacto na governabilidade do Presidente.

3 | A OFICINA DA PRÁXIS BRASILEIRA: A JURIDICIDADE DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS IMPOSITIVAS

Conforme visto acima, parte da literatura que estuda as emendas parlamentares acredita que elas consistiriam em uma forma de negociação política, em que o Legislativo trocaria o apoio à governabilidade do Executivo por verbas que garantiriam aos congressistas um mais satisfatório desempenho eleitoral em âmbito local. Tais verbas, ademais, seriam destinadas e executadas em maior montante aos membros do Legislativo mais fiéis ao Presidente da República, o que se configuraria numa prática de duvidosa juridicidade. (LIMA; VIANA, 2016; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017)¹⁸

Em face dessas considerações, formula-se o segundo problema a ser tratado no presente artigo: verificar se a execução das emendas impositivas individuais recém-criadas é utilizada de forma a frontalmente violar a ordem jurídica que regula essa matéria, ou se a prática observada, no âmbito das relações institucionais entre os Poderes, cumpre os requisitos constitucionais e legais atualmente vigentes – conforme a segunda hipótese apresentada nesse trabalho. Para tanto, nos parágrafos seguintes serão apresentados os critérios específicos para a análise da hipótese, decorrentes das alterações normativas que introduziram as emendas parlamentares impositivas.

Partindo-se do princípio estruturante da juridicidade administrativa (ROCHA, 1994, p. 81 et seq.), o qual determina que a atuação do Poder Público deva ser sustentado em parâmetros jurídicos conjunta e sistematicamente considerados, o uso antijurídico das emendas parlamentares impositivas é observado se sua execução, em tese, (a) infringe o comando programático de equidade e o percentual de execução definido como obrigatório, previstos pela Constituição, e/ou (b) contraria normas legais e específicas sobre execução equitativa – diretamente interligadas e referentes ao desenho constitucional da questão – que se deveriam se situar em lei complementar (como as LDOs, ou acrescentadas na Lei n.º 4.320/64, que estatui normas

18 Poder-se-ia concluir, desse posicionamento, que o modo de operação do empenho e da liberação das verbas parlamentares dar-se-ia de forma afrontosa aos princípios constitucionais da Administração Pública, presentes no art. 37 da Constituição, na medida em que o Executivo recorrentemente constrangeria os parlamentares a votarem conforme a vontade do Planalto, violando a moralidade e a impessoalidade na Administração. Haveria também, com tais práticas, transgressão ao princípio da separação e da harmonia entre Poderes (artigo 2º da Constituição) e dos valores republicanos.

gerais de direito financeiro, ou então presente em diploma próprio e específico, o qual nunca existiu, conforme será visto a seguir).

Segundo já destacado na seção anterior, a agenda em matéria orçamentária pertence ao Executivo, com participação transversal do Legislativo. Ao Executivo cabe iniciar o processo orçamentário e, no âmbito das emendas parlamentares, a obrigatoriedade determinada pela Constituição se refere a execuções orçamentária (=de empenho) e financeira (=de pagamento) do percentual estipulado, de modo que serão incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) mais emendas (1,2% das emendas individuais da RCL do Projeto de LOA) do que serão executadas (1,2% da RCL do ano anterior), ressalvadas as exceções nas quais a RCL prevista no PLOA seja menor do que a RCL do exercício anterior. (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 365) Todavia, reiterando-se o comentado anteriormente, as Emendas Constitucionais não determinaram detalhadamente o tempo no qual o Executivo deve realizar referidas execuções. Apenas impôs que observasse um quantitativo em determinado exercício: ao Executivo, também no regime das emendas parlamentares impositivas, cabe a gestão do tempo de execução.¹⁹ Já o § 19 do art. 166, definindo genericamente uma gramática normativa para a referida execução, considera que esta é equitativa quando observa “critérios objetivos e imparciais” e atende “de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”.

Observa-se, por conseguinte, o seguinte cenário. O Presidente está vinculado a um montante obrigatório destinado às emendas parlamentares (ressalvadas impossibilidades técnicas, mencionadas na Constituição, no mesmo art. 166). A Constituição também exige que a execução das referidas programações de caráter obrigatório não distinga entre quem as propôs, isto é, entre parlamentares individualmente considerados. Além disso, a Constituição definiu, no art. 165, § 9º, inciso III, que os critérios específicos para a execução equitativa estejam presentes em Lei Complementar.

Todavia, o atual regime vigente acaba ensejando muitas dúvidas sobre a concepção de execução equitativa e de isonomia no ciclo orçamentário. (LAHUD, 2016, p. 88) Numa tentativa de melhor delimitar essa questão, Santos e Gasparini comentam que a isonomia consistiria em taxas de execução semelhantes entre (i) aliados/membros do governo, (ii) oposição e (iii) congressistas menos influentes no jogo político. **Ainda assim, os autores pontuam que, sob a ótica normativa, nas Emendas Constitucionais promulgadas não foi inserida nenhuma regra ou parâmetro, ou “critérios objetivos e imparciais”.** (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 366) **O mesmo se deu nas Leis de Diretrizes Orçamentárias subsequentes – que poderiam prever, conforme a gramática constitucional, os**

¹⁹ Seguindo-se o marco teórico do presente trabalho, é possível até se afirmar que as emendas parlamentares impositivas puderam significar algum reconforto ao Executivo, o qual pode se debruçar sobre um regramento orçamentário e financeiro mais bem definido e racionalizado, inclusive com dispositivos jurídicos amplos que lhe permitem ainda considerável liberdade de atuação (e.g. as já citadas questões técnicas e de tempo de execução) diante das exigências para que uma emenda possa ser executada. (DINIZ, 2016, p. 32) Registre-se que esta não é necessariamente a opinião de Diniz, mas, antes, um encadeamento lógico que a EC pode ter causado, se seguidas as teorizações de Figueiredo e Limongi.

mencionados critérios específicos para a execução equitativa. Permitir ao Executivo a definição dos parâmetros acaba implicando, de fato, um enfraquecimento tanto da norma programática disposta na Constituição quanto do próprio Legislativo. (LAHUD, 2016, p. 39-40) **Assim, a partir dos parâmetros constitucionais e legais acima delineados, pode-se concluir que não há na atual ordem jurídica um regime que permita distinguir imediatamente e de forma exauriente uma execução equitativa e impessoal. A Constituição estabelece balizas genéricas, com baixa densidade normativa, e não há, até o momento, “normas legais sobre execução equitativa – diretamente interligadas e referentes ao desenho constitucional da questão”.** Assim, o segundo critério apresentado mostra-se, atualmente, aberto e lacônico para a medição da hipótese, embora seja perfeitamente possível que, no porvir, normas orçamentárias estipulem parâmetros mais concretos e extensos.

Desse modo, a tarefa de avaliar a juridicidade da execução das emendas acaba esbarrando em uma limitação de ordem linguística: execução “equitativa” (=“forma igualitária e impessoal”).

Ciente desse alerta, formula-se, então, o seguinte quadro hipotético, com fundamento nos critérios apresentados acima – que indicam as balizas jurídicas existentes atualmente:

H_0 : as emendas parlamentares impositivas não são utilizadas como claro modo de cooptação política e antijurídica do Congresso, pois sua execução não se mostra altamente dispersa.

H_1 : o Executivo executa as emendas parlamentares impositivas descumprindo a juridicidade exigida na matéria, com manifesto favorecimento a parte de congressistas, fugindo de tratamento equitativo.

Para a verificação desse quadro, propõe-se que a avaliação das execuções, no período proposto, parta de critérios estatísticos baseados nas taxas de execução das emendas impositivas de cada parlamentar, vez que esse método consiste no instrumento mais objetivo possível – pois, conforme visto, ainda não existe na ordem jurídica o “critério objetivo e imparcial” referido pela Constituição.

Significa dizer: a execução equitativa e impessoal será aquela que tenda a distribuir, a cada exercício considerado, montantes semelhantes para parlamentares, independentemente da base político-partidária que ocupem, das posições que assumam no Congresso, ou de qualquer outro aspecto não previsto. Todavia, sendo o critério jurídico – e não matemático –, eventuais dispersões e variabilidades nas execuções não significarão, apenas por si mesmas, uma utilização antijurídica das emendas. Pela base teórica adotada aqui, é de se esperar que a aplicação dessas emendas não disperse muito, pois elas não são, por hipótese, os principais instrumentos de barganha do Presidente. Por outro lado, se se partisse das teorias que defendem haver essa transação de interesses “Executivo-Legislativo”, seriam esperadas altas dispersões.

De um modo ou de outro, uma alta variação entre as execuções será indício de um

uso político e/ou indevido, mas não uma comprovação fatal. Isso porque uma execução desigual é condição necessária, mas não suficiente para a configuração do uso antijurídico, o qual ocorre quando há afronta à norma orçamentária. Se houver a incidência de fatores lícitos em uma não execução,²⁰ de modo a impactar a aferição da igualdade numérica de um conjunto de emendas analisadas, então poderá haver uma execução mais ou menos dispersa e, ainda assim, jurídica. Esse é um detalhe que a tradução de dados estatísticos para o universo jurídico não pode ignorar.

Em suma, tendo o critério do quadro hipotético uma natureza jurídica – baseada na previsão “execução equitativa” (=“forma igualitária e impessoal”) –, a interpretação dos dados quantitativos estará atrelada a um raciocínio indutivo, que partirá dos dados empíricos encontrados e que buscará observar os alertas elencados nos parágrafos acima.

A medição e o teste foram realizados partindo-se dos dados das emendas individuais impositivas presentes no “Painel Emendas” do portal “**SIGA Brasil Painéis**”.²¹ **Com esses dados, calculou-se o grau de execução, que representa o total executado da despesa das emendas de um parlamentar dividido pelo respectivo total autorizado.** Em outras palavras, o grau de execução indica em que medida a autorização de despesa na lei orçamentária é efetivamente materializada como despesa pública. Assim, o grau de execução variará entre 0 (execução nula – nenhuma parcela do gasto autorizado foi efetivamente transformada em despesa no exercício financeiro de referência ou em exercícios seguintes) e 1 (execução total – a totalidade da despesa foi materializada em gasto público).

Essa metodologia justifica-se pelo fato de que, não obstante uma despesa específica tenha sido prevista, ela só se realizará se o Executivo operar todas as providências necessárias para a efetivação do gasto. (BITTENCOURT, 2015, p. 36-37) Por sua vez, referido total executado, com base no regime orçamentário brasileiro, deve ser constatado a partir de duas facetas: valor executado (valor liquidado mais restos a pagar inscritos, registrado como “despesa executada” no portal SIGA)²² e valor pago (registrado como “despesa paga+RP Pago” no SIGA). “RP” significa “restos a pagar”, correspondendo à despesa empenhada e não paga até o fim do ano de referência, e, por isso mesmo, rolada para outro exercício financeiro.

De posse do grau de execução, buscou-se observar a questão pela perspectiva dos congressistas, individualmente considerados, visto que as emendas parlamentares individuais impositivas possuem como referencial principal cada um dos deputados federais

20 Já explanados na seção anterior.

21 Conforme informa o portal: “O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Esse acesso pode ser realizado pelo SIGA Brasil Painéis e pelo SIGA Brasil Relatórios”. (BRASIL, s.d.)

22 Explica-se: todo ato efetivamente adotado pelo Poder Executivo para a execução da despesa, dentro do processo orçamentário, torna-se relevante para a análise, mesmo que não tenha havido a conclusão formal dos procedimentos de execução mediante a liquidação ou o pagamento. (BITTENCOURT, 2015, p. 37)

e senadores. Assim, levantou-se o grau de execução de cada parlamentar nos exercícios financeiros propostos (2017-2019), e, então, calculou-se a média simples, a mediana, o desvio padrão, o coeficiente de variação e o coeficiente de assimetria de Pearson desse conjunto de graus de execução. Esses resultados mostram-se úteis não apenas para a análise de uma dada execução de um dado ano, mas também para a comparação entre despesa executada e despesa paga+RP pago de um ou mais exercícios financeiros.

A média simples e a mediana medem a tendência central do conjunto de dados, enquanto o desvio-padrão representa o desvio típico dos dados em relação à média. O coeficiente de variação, calculado pela razão entre média simples e o desvio-padrão, mede a variabilidade dos graus de execução (i.e. quanto maior o coeficiente de variação, mais dispersa e desigual é a execução, em determinado ano, entre os parlamentares). O coeficiente de Pearson é um cálculo tradicional para se medir assimetrias, com base nos valores da média, mediana e desvio-padrão, cuja equação pode ser dada por $IAP = 3(\text{média-mediana})/\text{desvio-padrão}$. Por definição, se $IAP > 1$ ou $IAP < 1$, então o conjunto pode ser considerado significativamente assimétrico. (REIS; REIS, 2002, p. 36)

Todavia, antes, e apenas para se ter uma noção da ordem de grandeza com a qual se trabalhará, registram-se abaixo os valores totais das emendas autorizadas, empenhadas e pagas para todo o Congresso em cada ano estudado, assim como os valores médios do total de emendas por parlamentar e por ano:

	2017	2018	2019
Autorizado	9,098	8,773	9,143
Empenhado	7,155	8,462	8,540
Pago+RP Pago	5,585	6,150	5,17

TABELA 1 – Valores totais das emendas parlamentares obrigatórias, por ano, em bilhões de R\$.

Fonte: elaboração própria.

	2017	2018	2019
Autorizado	15,317	14,770	15,419
Empenhado	12,046	14,246	14,401
Pago+RP Pago	9,403	10,354	8,719

TABELA 2 – Valores médios do total de emendas por parlamentar e por ano, em milhões de R\$.

Fonte: elaboração própria.

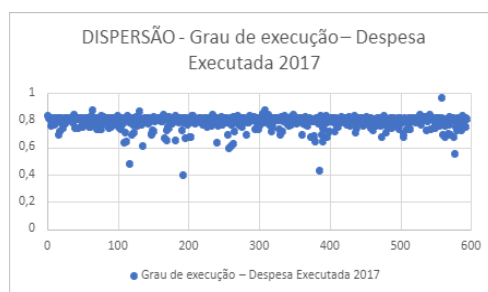
Para a **despesa executada**, os resultados para cada ano alcançados foram o seguinte, com registro até a terceira casa decimal:

QUESITO	2017	2018	2019
Média	0,786	0,964	0,933
Mediana	0,802	0,985	0,971
Desvio-padrão	0,049	0,056	0,095
Coefficiente de variação	0,063	0,058	0,1
Coefficiente de Pearson	-0,971	-1,092	-1,176

TABELA 3 – Resultados estatísticos dos graus de execução dos parlamentares, por quesito e por ano
Fonte: elaboração própria.

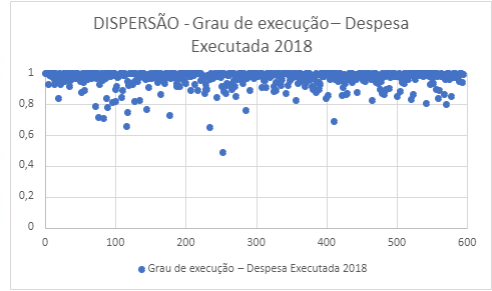
No decorrer do triênio, os dados indicam tanto um crescimento do grau de execução das despesas quanto um aumento da dispersão e da assimetria. De forma significativa, o Executivo aparenta estar a se comprometer mais com essa espécie de execução. De fato, os coeficientes de variação constatados indicam baixa variabilidade, o que permite a aceção de que, ao menos nesse parâmetro, não é possível se falar em evidente manejo desigual das emendas parlamentares. É verdade, por outro lado, que coeficiente de Pearson indica uma distribuição um pouco assimétrica para 2018 e 2019, mas é preciso notar que a grande maioria dos congressistas teve um grau de execução acima de 0,9, o que indica alta execução no geral.

Os histogramas e gráficos de dispersão de cada ano corroboram essa interpretação, pois é perceptível que a grande maior parte dos graus de execução se concentra em faixas contíguas, o que de fato era esperado numa execução de tendência igualitária, isto é, que a maioria dos parlamentares tivesse suas execuções em graus semelhantes ou aproximados:



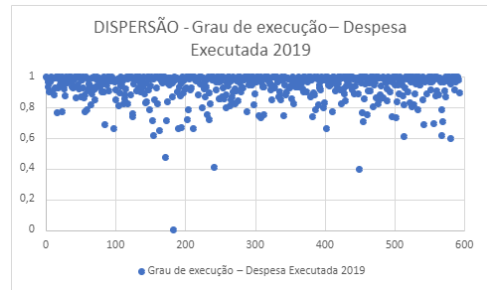
FIGURAS 1 e 2 – Frequência de parlamentares por faixa de grau de execução de “despesa executada” em 2017 e Dispersão do grau de execução, por parlamentar, de “despesa executada” em 2017.

Fonte: elaboração própria



FIGURAS 3 e 4 – Frequência de parlamentares por grau de execução de “despesa executada” em 2018 e Dispersão do grau de execução, por parlamentar, de “despesa executada” em 2018.

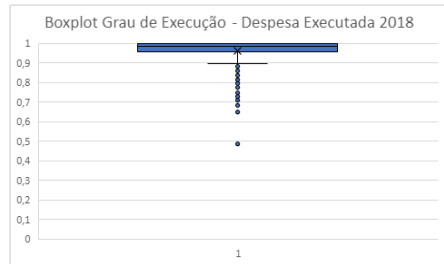
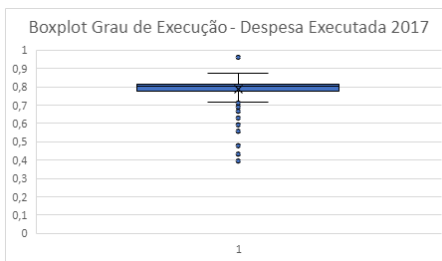
Fonte: elaboração própria



FIGURAS 5 e 6 – Frequência de parlamentares por grau de execução de “despesa executada” em 2019 e Dispersão do grau de execução, por parlamentar, de “despesa executada” em 2019.

Fonte: elaboração própria

Os *boxplots*²³ do triênio também indicam baixa variabilidade, e um pequeno número de parlamentares discrepantes (*outliers*):



FIGURAS 7 e 8 – *Boxplot* dos graus de execução de “despesa executada”, por parlamentar, em 2017 e 2018.

Fonte: elaboração própria

23 O *boxplot* é um gráfico útil para detectar valores discrepantes (*outliers*), isto é, muito diferentes do restante do conjunto de dados. A caixa representa a metade dos parlamentares que possuem graus de execução situados numericamente entre o primeiro quartil (25%) e o terceiro quartil (75%) da ordem crescente dos graus de execução dos parlamentares (assim, a caixa também inclui a mediana). Quanto maior a altura da caixa, maior será a variação do conjunto. Os pontos, abaixo ou acima da caixa, representam graus de execução muito distantes do intervalo de graus de execução situados na caixa, porquanto fora da linha traçada acima e abaixo dessa mesma caixa (linha que, por definição, é calculada pelo tamanho da altura multiplicado por 1,5). (REIS, REIS, 2002, p. 53)

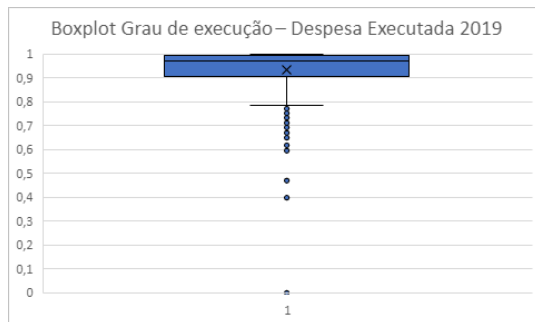


FIGURA 9 – Boxplot dos graus de execução de “despesa executada”, por parlamentar, em 2019

Fonte: elaboração própria

Já, para a **despesa paga+restos a pagar (RP) pago**, os resultados para cada ano alcançados foram o seguinte, com registro até a terceira casa decimal:

QUESITO	2017	2018	2019
Média	0,613	0,701	0,565
Mediana	0,627	0,710	0,546
Desvio-padrão	0,119	0,134	0,165
Coefficiente de variação	0,194	0,192	0,293
Coefficiente de Pearson	-0,352	-0,213	0,344

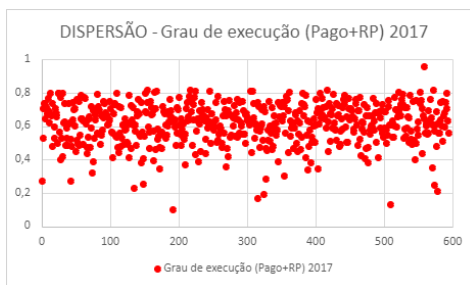
TABELA 4 – Resultados estatísticos dos graus de execução dos parlamentares, por quesito e por ano.

Fonte: elaboração própria.

Para as despesas pagas+RP pago, nota-se, a partir dos resultados das médias e das medianas, uma sensível queda na quantidade de emendas efetivamente executadas em relação à categoria “despesa executada”. Também se percebe um significativo aumento do coeficiente de variação das execuções, chegando-se a um patamar de 0,293 para as emendas referentes a 2019. De forma imediata, é possível asseverar que as emendas terão uma menor chance de serem pagas igualmente. Nada obstante, observa-se também que o conjunto, nessa espécie de execução, não pode ser considerado assimétrico, a partir dos cálculos do coeficiente de Pearson. Vale dizer que, embora os dados estejam um tanto dispersos, a execução pelo Presidente não é feita de modo a claramente favorecer uma grande quantidade de parlamentares e ignorar uma outra parcela de vários congressistas. Observa-se que as medianas estão próximas às respectivas médias, o que denota que um relativo alto número de parlamentares possui grau de execução semelhante à média de referência.

Os histogramas e gráficos de dispersão elucidam esse ponto, ao demonstrarem uma

mais alta dispersão dos graus de execução simultânea a uma simetria maior do conjunto:



FIGURAS 10 e 11 – Frequência de parlamentares por grau de execução de “paga+RP pago” em 2017 e Dispersão do grau de execução, por parlamentar, de despesa “paga+RP pago” em 2017.

Fonte: elaboração própria.

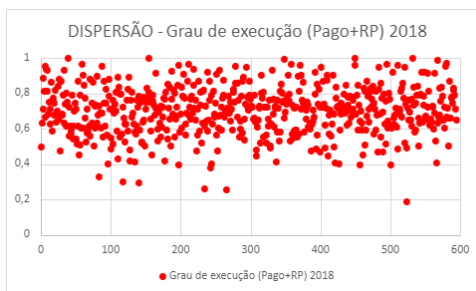
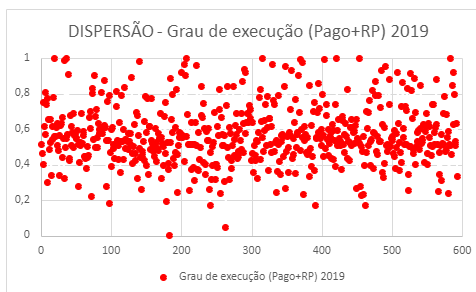


FIGURA 12 e 13 – Frequência de parlamentares por grau de execução de “paga+RP pago” em 2018 e Dispersão do grau de execução, por parlamentar, de despesa “paga+RP pago” em 2018.

Fonte: elaboração própria.

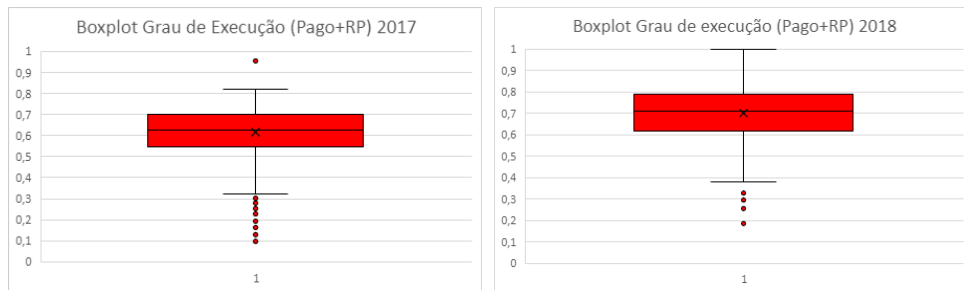


FIGURAS 14 e 15 – Frequência de parlamentares por grau de execução de “paga+RP pago” em 2019 e Dispersão do grau de execução, por parlamentar, de despesa “paga+RP pago” em 2019.

Fonte: elaboração própria.

Os *boxplots* da despesa paga+RP pago confirmam a maior variação, mas também demonstram que o número de parlamentares discrepantes (*outliers*) permanece reduzido, não chegando a 10 (a cada ano), total esse bastante baixo se comparado com (i) a soma do conjunto (quase 600 congressistas) e com (ii) um número possível e necessário para a

composição de uma base aliada ou de uma oposição:



FIGURAS 16 e 17 – *Boxplot* dos graus de execução de despesa “paga+RP pago”, por parlamentar, em 2017 e 2018.

Fonte: elaboração própria.

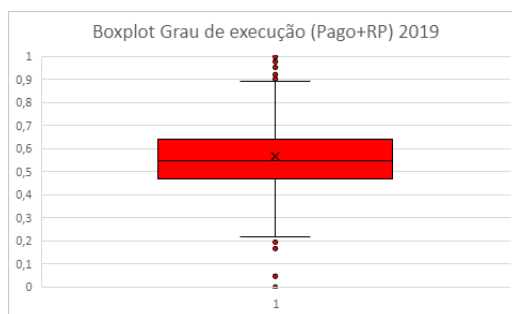


FIGURA 18 – *Boxplot* dos graus de execução de despesa “paga+RP pago”, por parlamentar, em 2019.

Fonte: elaboração própria.

O conjunto estatístico levantado permite trazer, então, as seguintes conclusões:

1. As emendas parlamentares são em alto e maior grau executadas no universo “despesa executada”, em que recebem, também, tratamento mais uniformizado por parte do Executivo, pois menor é a dispersão/variação desse conjunto. É possível inferir, com isso, (i) que a execução tem sido consideravelmente equitativa nesse universo, e (ii) que, também, o Executivo pode estar sendo induzido a cumprir o ditame constitucional de execução igualitária e impessoal nessa fase do ciclo orçamentário porque é justamente em relação à liquidação financeira que se dá o controle contábil formal do cumprimento da execução orçamentária (art. 35, inc. II, da Lei n.º 4.320/64²⁴): assim, o Executivo pode empenhar (quase) toda despesa autorizada e em quantitativo semelhante para cada parlamentar a fim de que não sofra nenhum questionamento formal acerca do modo como trata as emendas dos congressistas, sobretudo em matéria econômica ou política.

2. No universo de despesa “paga+restos a pagar pago” observa-se considerável

24 Lei n.º 4.320/64. Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

[...]

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

variação da execução. Todavia, os resultados de dispersão e de assimetria do conjunto denotam que não existe um evidente manejo das emendas que (i) favoreça com altos graus de execução uma quantidade relevante de parlamentares (e.g. suficiente para formar uma base de apoio em votações) e, ao mesmo tempo, que (ii) relegue a graus ínfimos uma quantidade importante de congressistas. Adicione-se a isso a possibilidade de o Executivo não realizar o pagamento se não observadas determinadas condições juridicamente previstas, conforme mencionado em páginas anteriores.

Como nesse universo o controle contábil tem menos capacidade de evidenciar por si só o fenômeno jurídico da “execução”, poder-se-ia imaginar, seguindo-se sobretudo o marco teórico da “transação de interesses” – em que as emendas seriam determinante objeto de barganha política entre Executivo e Legislativo –, que a dispersão e a assimetria seriam tais que demonstrariam com evidência um tratamento privilegiado do Presidente para aqueles que o apoiariam e um tratamento de rejeição àqueles parlamentares opositores ou infiéis. Nesse sentido, seriam esperados altos graus de execução para aproximadamente metade do Congresso (considerando o apoio necessário nas votações), e bem mais baixos graus de execução para a parcela restante. As barras dos histogramas estariam mais bem espaçadas entre si. Em vez disso, nesse conjunto as faixas de execução possuem um pico (=classe modal)²⁵ com barras vizinhas de altura semelhante.

Por conseguinte, a análise de dados não autoriza cravar que o Executivo, no triênio assinalado, utilizou as emendas parlamentares como moeda de troca política ou de modo estritamente antijurídico. Se a lógica ora desenvolvida estiver correta, então é possível afirmar que, sob a ótica estatística, uma execução inequitativa e antijurídica será vista quando houver uma alta dispersão do pagamento das emendas concomitante a uma distribuição assimétrica de execuções, em que se observe um favorecimento para relevante parcela do Congresso (aproximadamente metade, ou até mais) e uma falta de execução para outra parte significativa (a depender da soma de opositores a infiéis eventuais).

E, assim sendo, os dados levantados corroboram, em parte, as lições de Figueiredo e Limongi, quando dizem que não haveria elementos certos e conclusivos aptos a demonstrar que o apoio do Legislativo à agenda presidencial seria decorrente meramente da liberação de verbas orçamentárias.

Todavia, sobre esse ponto cabe uma última observação, mas bastante relevante. Falou-se que os dados levantados corroboraram em parte o marco teórico adotado no presente trabalho – e não por completo –, pois é perfeitamente possível que novos estudos de ciência política (processo decisório), conjugados com os saberes de direito financeiro e constitucional, procedam a análises mais profundas e que cheguem a resultados esperados pela corrente teórica da “transação de interesses”. Na linha da doutrina que enxerga o uso das emendas como moeda de troca política e antijurídica, pode-se, por exemplo, pesquisar o tratamento que cada emenda de cada parlamentar, num intervalo de tempo delimitado,

²⁵ Isto é, a classe de grau de execução mais frequente num determinado ano de referência.

recebeu por parte do Presidente, questionando-se, então, se ela foi, ou não, paga em decorrência de apoios ou infidelidade/oposição do congressista em relação a determinada pauta oriunda do Executivo – ou se, por outro lado, deixou de ser paga por razões de impeditivos, contingenciamentos ou outras hipóteses juridicamente previstas. Isso porque, como a avaliação de uma “execução equitativa” passa por uma interpretação jurídica – e não meramente matemática –, defende-se aqui que a mera constatação de dispersão não basta, porquanto a desigualdade é condição necessária mas não suficiente para a confirmação de um manejo antijurídico. Além disso, analisar se determinados parlamentares, tidos como aliados fiéis do Planalto, possuíram – ou não – graus de execução maiores do que outros, infieis e opositores, a partir de comparações indutivas entre eles, também pode ser uma ferramenta útil para aferir os acertos (e erros) dos distintos marcos teóricos e quadros hipotéticos decorrentes. Adicionalmente, expandir a análise para outras parcelas do orçamento – relativas, por exemplo, a despesas discricionárias – permitiria averiguar se a negociação em relação às transferências de recursos públicos estabelecer-se-ia agora sobre recursos de outra origem que não aqueles relativos às emendas individuais.

4 | CONCLUSÃO

Quanto à primeira hipótese estudada, analisando-se as mudanças normativas trazidas pelas Emendas Constitucionais n.º 86/2015 e n.º 100/2019, concluiu-se que a execução impositiva de um percentual das emendas parlamentares veio a mitigar, ainda que limitadamente, o poder de agenda do Executivo. Todavia, no poder de agenda presidencial em matéria orçamentária, a resultante das alterações equivaliu a uma perda de ordem micropolítica, em decorrência do pequeno peso que as emendas impositivas significam em todo o ciclo orçamentário, não afetando, assim, o mecanismo geral de formação de coalizões.

Quanto à segunda hipótese, concluiu-se, a partir da análise de dados estatísticos de despesas executadas e pagas, que as emendas parlamentares impositivas não são utilizadas como claro modo de cooptação política e antijurídica do Congresso, pois sua execução não se mostra simultaneamente dispersa e assimétrica. É autorizado afirmar que, (i) não havendo parâmetros detalhados na ordem jurídica para medir uma “execução equitativa”, o Executivo possa querer empenhar todas as emendas possíveis, a fim de evitar questionamentos político-jurídicos na matéria; e, justamente por isso, que (ii) avaliações de toda ordem (e.g. científica, jurídica, econômica) necessitarão aferir a dispersão e a simetria das execuções das “despesas pagas+restos a pagar pago”, a fim de conferir se as emendas estão a receber tratamento equitativo; e, por fim, que (iii) análises individualizadas sobre emendas, parlamentares e pautas específicas relacionadas com o Executivo poderão trazer conclusões mais precisas quanto à existência de uso político e/ou antijurídico dessas mesmas emendas. O presente artigo possuiu pretensão apenas de trabalhar aspectos

gerais e limitados, estando longe de encerrar qualquer ponto acerca da questão.

Isso porque a análise sobre a juridicidade da execução das emendas precisa ser constantemente atualizada. De fato, se observado efetivo favorecimento político de parlamentares, poder-se-ia pensar, no âmbito jurídico, por exemplo, na invalidação dos atos do Executivo por infringência aos princípios da Administração Pública previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, e até a responsabilização do Executivo por improbidade administrativa. E, no âmbito político, o eventual descumprimento comprovado de lei orçamentária poderia levar ao julgamento político do Presidente por crime de responsabilidade, conforme o art. 85 da Constituição Federal. Dado o recente e instável cenário institucional brasileiro (a partir de 2015), dar atenção à questão aparenta ser atividade de relevância.

Além disso, a constatação de que não existem parâmetros previamente definidos pelo Congresso de execução “equitativa”, tempo de execução, impeditivos técnicos e “contingenciamentos” – todos esses fatores importantes na análise – impõe que se reconheça que ao Legislativo recaem muitas lacunas que ele mesmo pode preencher. Se o Congresso impuser normativamente a observância de critérios concretos, “objetivos e imparciais” nesses pontos – em nova lei complementar específica, em LDOs ou mesmo na Lei n.º 4.320/64 (que estatui normas gerais de direito financeiro), cumprindo o art. 165, § 9º, inciso III, da Constituição –, poderá diminuir ainda mais o poder de agenda orçamentário do Presidente, evitando maiores riscos de manejo político indevido das emendas parlamentares, que muitos dizem ser evidente. É claro que isso não é tarefa simples, e exigiria considerável esforço dos agentes políticos atuantes em Brasília.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. **Power & Zucco**, 2011.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, ago. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612154969>. Acesso em: 18 fev. 2021.

BITTENCOURT, Fernando M. R.. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, Brasília, n. 112, abr. 2012.

BITTENCOURT, Fernando M. R.. Execução orçamentária e presidencialismo de coalizão: uma abordagem exploratória. **E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, [S.l.], p. 33-50, dez. 2015. Disponível em: <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/226>. Acesso em: 3 mar. 2021.

BRASIL. **SIGA Brasil**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 21 mar. 2021.

DINIZ, Vítor. **PEC do orçamento impositivo**: um sonho que virou realidade?. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14032017-142110/pt-br.php>. Acesso em: 2 mar. 2021.

EMENDAS parlamentares: o que são e como funcionam? **Estado de Minas**. Belo Horizonte. 30 maio 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/30/interna_politica,1152215/emendas-parlamentares-o-que-sao-e-como-funcionam.shtml. Acesso em: 3 mar. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária e presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio; Silva, J. R. P. da. O orçamento impositivo das emendas individuais disposições da Emenda Constitucional n.º 86, de 2015, e da LDO 2015: o regime de execução do orçamento impositivo. **Revista Orçamento em Discussão**, Brasília, n. 16, 2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento/detalherevista?id=o-orcamentoimpositivo-das-emendas-individuais-disposicoes-da-emendaconstitucional-no-86-de-2015-e-da-ldo-2015>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

LAHUD, V. P. M. **Financiamento federal da saúde**: efeitos do orçamento impositivo. (Dissertação de Mestrado), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/31135>>. Acesso em: 8 ago. 2020. p

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa; RICCI, Paolo. Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições. **Power & Zucco**, 2011.

LIMA, Eduardo Martins; VIANA, P. R. N. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, p. 199-220, jul./dez., 2016. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/1368/pdf>. Acesso em: 6 mar. 2020.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos – CEBRAP** [online]. 2006, n. 76. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2021.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, v. 98, n. 44, p. 81-215, 1998.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, dez. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>. Acesso em 23 fev. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>.

MARTINS, Urá Lobato. Orçamento impositivo brasileiro: reflexão sobre os avanços e as limitações decorrentes da emenda constitucional n. 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**. v. 2, n. 2, Curitiba, 2016.

MONTERO, 2009. Montero, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos**: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil?: o debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, v. 43, n. 3, 2000. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2000

PASSARINHO, Nathalia; SHALDERS, André. Como nomeações e R\$ 1 bi em emendas devem ajudar Temer a enterrar segunda denúncia na Câmara. **BBC Brasil**. Londres e São Paulo. 25 out. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41741475>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, P. L. M. Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014. *In: I Encontro nacional de ensino de ensino e pesquisa do campo de públicas*, Brasília, 2015. Anais. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/59266768-Execucaode-emendas-parlamentares-individuais-ao-orcamentomudancas- em-2014.html>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

PEREIRA, Carlos. **What Are the Conditions for the Presidential Success in the Legislative Arena?** The Brazilian Electoral Connection. Ph.D. Dissertation, the New School University, New York, 2000.

PEREIRA, Joelma. Denúncias contra Temer movimentaram R\$ 6,6 bilhões em emendas parlamentares. **Congresso em Foco**. Brasília. 30 out. 2017. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/denuncias-contra-temer-movimentaram-r-66-bilhoes-em-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 28 fev. 2021.

PONTUAL, Helena Daltro. Emendas ao orçamento. **Agência Senado**. Brasília. s.d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 10 ago. 2020.

REIS, Edna Afonso; REIS, Ilka Afonso. **Análise descritiva de dados**. Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG. Disponível em: <http://www.est.ufmg.br/portal/arquivos/rts/rte0202.pdf>. Acesso em 10 mar. 2021.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios da Administração Pública. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 1994.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339-396, Jan. 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000100339&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 fev. 2021.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 12, n. 34, 1997. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm>. Acesso em: 19 jan. 2021.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Acesso à justiça 101, 221, 222, 223, 224, 226, 229, 230, 233, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 397, 405, 408, 409, 417, 421, 430, 434, 436

Adoção 8, 109, 111, 120, 121, 128, 129, 184, 224, 242, 244, 281, 282, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 319, 339, 376, 416, 418, 423, 430, 432

Alienação parental 317, 318, 320, 321, 322, 323, 324, 328, 329, 330, 331, 332, 333

Alimentos avoengos 298, 299, 300, 302, 303, 304

Arrematação judicial 355, 356, 363, 364

Arrendamento rural 370, 371, 372, 373, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395

Ativismo judicial 3, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102

C

Constituição 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 52, 61, 62, 75, 76, 78, 79, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 111, 112, 114, 115, 116, 120, 122, 124, 125, 138, 140, 148, 149, 151, 153, 169, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 188, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 206, 207, 208, 213, 215, 218, 219, 222, 224, 232, 233, 235, 236, 240, 241, 242, 244, 245, 247, 248, 250, 256, 257, 260, 267, 268, 270, 272, 278, 279, 281, 282, 283, 284, 287, 289, 294, 297, 298, 299, 301, 302, 305, 311, 318, 319, 323, 332, 336, 341, 344, 346, 347, 349, 354, 368, 373, 377, 384, 392, 394, 408, 417, 420, 421, 423, 425, 431, 433

Contrato 18, 30, 98, 228, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 266, 292, 358, 359, 360, 363, 370, 371, 372, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 395, 400, 403, 429

D

Demandas repetitivas 234, 396, 397, 398, 399, 400, 402, 405, 408, 409, 410, 412, 413

Democracia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 53, 68, 81, 83, 85, 87, 90, 91, 125, 134, 137, 169, 194, 197, 207, 208, 209, 211, 212, 215, 216, 248, 415

Direito 1, 2, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 26, 27, 29, 30, 41, 50, 52, 53, 55, 56, 58, 61, 65, 69, 70, 71, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 158, 161, 163, 169, 171, 176, 177, 178, 180, 181, 183, 184, 188, 191, 192, 195, 197, 198, 207, 208,

209, 210, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 226, 228, 229, 231, 232, 233, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 250, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 271, 272, 273, 277, 278, 279, 282, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 294, 295, 297, 298, 305, 306, 307, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 318, 320, 329, 330, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 340, 341, 342, 343, 344, 346, 347, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 389, 390, 391, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 425, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437

Direito Civil 12, 260, 261, 265, 267, 272, 297, 298, 336, 341, 343, 344, 346, 354, 357, 359, 360, 364, 368, 369, 375, 394, 395, 437

Direito Constitucional 11, 12, 14, 22, 29, 30, 78, 84, 94, 102, 122, 123, 178, 183, 197, 219, 220, 226, 238, 316, 374, 415, 431, 435, 437

Direito processual civil 122, 237, 238, 334, 340, 344, 362, 394, 395, 415

Direitos da criança 198, 323

Direitos da mulher 148, 150, 152, 154, 158, 160, 166, 169, 171, 179

Direitos e deveres individuais e coletivos 17, 69, 71

Direitos Humanos 1, 6, 9, 11, 12, 19, 20, 60, 65, 66, 74, 92, 94, 95, 96, 101, 103, 115, 124, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 152, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 179, 186, 200, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 233, 237, 241, 246, 254, 285, 395, 425, 431, 432, 437

E

Educação 9, 10, 35, 97, 147, 148, 149, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 164, 165, 166, 171, 200, 201, 202, 203, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 232, 235, 236, 238, 243, 272, 278, 280, 287, 299, 302, 336, 344, 406, 419, 437

F

Função social 93, 209, 252, 253, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 287, 347, 357, 359, 360, 373, 374, 375, 377, 380, 384

J

Judicialização da saúde 89, 92, 100

L

Liberdade de expressão 8, 124, 125, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 212, 268

M

Movimentos separatistas 181, 182, 183, 186, 191, 195

Multipropriedade 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353

P

Padrões decisórios 415

Perdão político 55, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 65

Práxis 40, 123

Presidencialismo de coalizão 31, 33, 34, 35, 52, 53

R

Responsabilidade Civil 263, 264, 265, 266, 267, 268, 270, 272, 273, 274, 275, 279, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 292, 293, 295, 296, 297, 341

T


Turismo reprodutivo 167, 172, 173, 177, 178

U

Usucapião 355, 356, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368



www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 


www.facebook.com/atenaeditora.com.br 


O DIREITO


e sua práxis


 **Atena**
Editora
Ano 2022



www.atenaeditora.com.br 

contato@atenaeditora.com.br 

[@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora) 

www.facebook.com/atenaeditora.com.br 

O DIREITO

e sua práxis

 **Atena**
Editora
Ano 2022